

المطلب الثاني : التدبير الميزانياتي المرتكز حول النتائج

نتطرق تباعا إلى الميزانية المرتكزة على النتائج (الفرع الأول) وكذا الوسائل المعتمدة لتفعيل " منطق النتائج " (الفرع الثاني).

الفرع الأول : الميزانية المرتكزة على النتائج

يعتبر تكريس التدبير المرتكز على النتائج من خلال القانون التنظيمي لقانون المالية تغييرا شاملا لآليات العمل العمومي. وهكذا، فالمنهجية القائمة على النتائج ستحل محل التدبير القائم على الوسائل والانتقال من مقاربة قانونية وثقنية للتدبير الإداري إلى مقاربة قائمة على ثقافة تدبيرية في خدمة المواطنين.

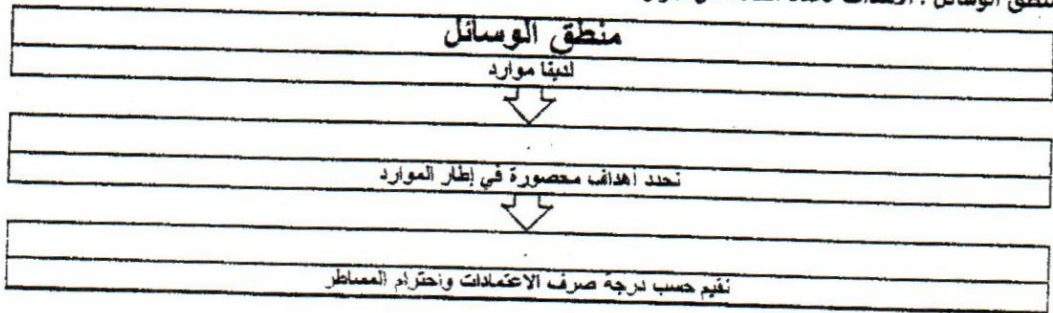
- ما المقصود بالميزانية المرتكزة على النتائج؟
- تتوخى عملية تحديث الميزانية تفعيل سياسة اقتصادية واجتماعية تستهدف في الوقت نفسه :
 - تحسين مستوى عيش المواطنين والمواطنات كهدف أسمى للسياسات العامة؛
 - مواجهة التحديات بفعل العولمة وانفتاح الأسواق لتوفير أسباب المناعة للاقتصاد الوطني.
- يتمثل إصلاح الميزانية في الانتقال، في مجال تدبير الميزانية، من منطق الوسائل إلى منطق النتائج.

الهدف: تحسين الاعتمادات



الهدف: زيادة النفقات العمومية في الاعتمادات المخصصة لغير المدارس

منطق الوسائل : الأهداف تحدد انطلاقا من الموارد.



منطق النتائج : الأهداف تحدد انطلاقا من الحاجيات والأولويات.

- تكمن أهمية الاعتماد على منطق النتائج عوض منطق الوسائل في أن يصبح صرف الاعتمادات وسيلة فقط وليس هدفا.
- منطق النتائج يمكن من الانتقال من نظرة قطاعية وعمودية للبرامج إلى مقاربة مندمجة ومتكاملة وأفقية تشرك كل الوزارات والقطاعات.

● على سبيل المثال، التنمية القروية تستوجب اعتماد برنامج للتنمية القروية المندمجة وهي تهم عدة قطاعات وزارية : قطاع الفلاحة؛ قطاع التجهيز؛ قطاع الصحة؛ قطاع التربية الوطنية، إلخ.

إنجاز برنامج التنمية القروية على المستوى المالي سيأخذ بعين الاعتبار خصوصية الاندماج والتكامل وبالتالي، سيكون للبرامج المندمجة تأثير على فعالية النفقات العمومية و بالتالي على بنية الميزانية.

فبرمجة بناء مدرسة في قرية ما مثلا يستوجب أولا مساهمة الوزارة المعنية بالمشروع أي وزارة التربية الوطنية، ووزارة التجهيز والجماعة الترابية فصد شق الطريق المؤدية لتلك المدرسة وكذا كل القطاعات التي تكون مساهمتها ضرورية لتوفير كل الشروط الضرورية حتى تؤدي المدرسة مهمتها على أحسن وجه.

فبناء مدرسة في منطقة نائية ومعزولة دون شق طرق تسهل وصول التلاميذ إليها في ظروف ملائمة يجعلها دون فائدة.

الفرع الثاني : الوسائل المعتمدة لتفعيل " منطق النتائج "

يقوم إصلاح الميزانية الذي يعتمد منطق النتائج على دعامتين أساسيتين :

- الإطار التنظيمي الذي يعتمد ثلاث آليات :

1- شمولية الاعتمادات : المرونة في تصرف الأمرين بالصرف ونوابهم في الاعتمادات الممنوحة لهم مقابل ربط المسؤولية بالمحاسبة.

2- التعاقد بين الإدارة المركزية والمصالح اللامركزية من خلال إبرام عقد (يغطي عموما ثلاث سنوات) بينهما يحدد الالتزامات وتستفيد المصالح اللامركزية من تفويض للسلطة في مجال التدبير وتوسيع مجال مبادرات المدبرين.

3- الشراكات عن طريق إشراك مختلف الفاعلين إلى جانب الدولة لا نجاز مشاريع تنموية في إطار الشراكة . من أمثلة الشراكة برنامج التربية غير النظامية الذي انطلق سنة 1997 وذلك عن طريق إبرام اتفاقيات شراكة بين وزارة التربية الوطنية والمجتمع المدني من جمعيات وتعاونيات وكذلك مع القطاع الخاص لمحاربة دور الصفيح.

- دعامة هيكلية تتمثل في إطار تحليلي للواقع الاقتصادي و الاجتماعي بإدماج مقارنة النوع الاجتماعي.

لنتذكر:

1- ما هي الميزانية؟

الميزانية أهم أداة بيد الحكومة لبلوغ أهدافها التنموية. فهي ترجمة وفيه لتوجهاتها بحيث تعكس:

❖ السياسة الاقتصادية والاجتماعية المنتهجة،

❖ الأولويات المقررة من خلال الاعتمادات المبرصودة،

❖ المجهود المالي للدولة في تدبير الشأن العام وتنفيذ السياسات القطاعية.

" يتوقع قانون المالية للسنة ، لكل سنة مالية ، مجموع موارد وتكاليف الدولة ، ويقيمها وينص عليها ويأذن بها ، وذلك استنادا إلى البرمجة الميزانية . تبتدئ السنة المالية في فاتح يناير وتنتهي في 31 ديسمبر من نفس السنة".

2- ما هو الاطار القانوني للميزانية ؟

الدستور (دستور 2011) - القانون التنظيمي لقانون المالية 130-13 -

3- ماهي عناصر الميزانية ؟

الميزانية تقوم إذن على 3 عناصر:

✓ التوقع ؛

✓ التقييم؛

✓ الترخيص.

بالنسبة للموارد والتكاليف خلال سنة واحدة.

4- ما هي مكونات الميزانية وما العلاقة بينها؟

تشمل الميزانية مكونين مترابطين هما:

- المداخيل (ما سيتم تحصيله من موارد)،

- النفقات (ما سيتم إنفاقه).

العلاقة بين المكونين تتمثل في كون الموارد الناتجة عن المداخيل هي التي تستعمل لتمويل النفقات.

يتم تقدير المداخيل انطلاقا من الوضع الاقتصادي والمالي للبلاد وآفاق تطوره، و بصفة أدق، انطلاقا من نسبة النمو المتوقعة.

وتشكل (الضرائب المباشرة) (ضرائب على دخل الأفراد والشركات) وغير المباشرة

(ضرائب على الاستهلاك وعائدات الخصخصة والاحتكارات والقروض الدولية والوطنية أهم المداخيل.

أما النفقات فتتقسم، بالنسبة للميزانية العامة، إلى ثلاث أصناف : نفقات التسيير و نفقات الاستثمار والنفقات المتعلقة

بخدمة الدين العمومي.

5- ما المقصود بعجز الميزانية ؟

عندما يفوق مبلغ النفقات مبلغ المداخيل تكون الميزانية في عجز حيث تضطر الدولة إلى الاستدانة مما يستلزم تحديد العجز في نسبة مقبولة وفي بعض الظروف، قد تستلزم الوضعية المالية أيضا قيام الدولة بمجموعة من التدابير منها مثلا الرفع من أسعار الضرائب الموجودة أو توسيع وعائها أو خلق ضرائب جديدة لتغطية ذلك العجز، مع ما لذلك من انعكاسات مالية واقتصادية واجتماعية.

6- ما هي المكونات الهيكلية لميزانية الدولة؟

تشمل ميزانية الدولة أربع مكونات هيكلية هي :

- الميزانية العامة ؛

- ميزانيات مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة ؛

- ميزانية الحسابات الخصوصية للخزينة.

ملاحظة : إضافة إلى هذه المكونات التي تشكل منها ميزانية الدولة، كانت الميزانية الملحقة إحدى مكونات ميزانية الدولة. وقد تم حذف آخر ميزانية ملحقة بعد تحويل دار الإذاعة والتلفزيون المغربية والمصلحة المستقلة للإشهار إلى شركة مجهولة الإسم.

7- ما هو الدور الذي تؤديه الميزانية ؟

للدور الذي تؤديه الميزانية ثلاث أبعاد : مالي - اقتصادي - اجتماعي.

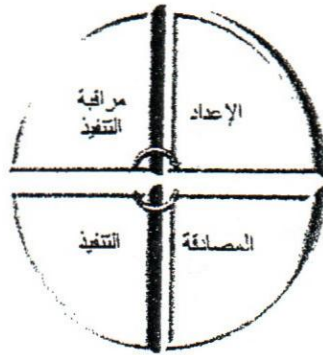
إن طبيعة هذه المهام والرهانات الاقتصادية والاجتماعية والمالية تجعل توزيع التكاليف الجبائية ورصد الموارد في إطار الميزانية السنوية عملية شائكة، صعبة ومعقدة مما يقتضي بلورة إستراتيجية على مستوى السياسة الاقتصادية والاجتماعية وكذا على المستوى القطاعي.

8- ما هي بنية قانون المالية؟

يشتمل قانون المالية على جزأين :

الجزء الأول المعطيات العامة للتوازن المالي	الجزء الثاني المعطيات المرقمة
- مقتضيات تتعلق بإحداث وتعديل وحذف موارد عمومية واستخلاصها ؛	- نفقات الميزانية العامة عن كل فصل؛
- تقييم إجمالي لمداخيل الميزانية العامة وميزانيات مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة وأصناف الحسابات الخصوصية للخزينة ؛	- نفقات ميزانيات مرافق الدولة المسيرة بطريقة مستقلة عن كل مصلحة؛
- الحدود القصوى لتكاليف الميزانية العامة عن كل باب ولمجموع ميزانيات مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة وللحسابات الخصوصية للخزينة عن كل صنف.	- نفقات الحسابات الخصوصية للخزينة عن كل حساب.

9- ما هي دورة الميزانية ؟



القسم الثاني

قانون المالية³⁰

لا شك أن مشروع قانون المالية يقطع عدة مراحل قبل المصادقة عليه ويخضع لأحكام القانون التنظيمي لقانون المالية، وما يتضمنه من مقتضيات تجعل من مبادئ الشفافية وحسن الأداء وجودة الخدمات العمومية أساساً لتدبير السياسات العمومية.

ويخضع تحضير القانون المالي وإعداده للمرسوم رقم 2.15.426 المتعلق بإعداد وتنفيذ قوانين المالية وهو يضم المقتضيات المرتبطة بإعداد قانون المالية وطرق تطبيقه التي تتحملها الحكومة.

وإذا كانت صيغة المفرد تستعمل للإشارة إلى قانون المالية، فإنه في حقيقة الأمر يراد في مدلول القانون التنظيمي رقم 13-130 بقانون المالية كل من قانون المالية للسنة وقوانين المالية المعدلة وقانون التصفية المتعلق بتنفيذ قانون المالية. وبطبيعة الحال، فإن تركيزنا سيكون أكثر على قانون المالية للسنة ثم تأتي القوانين الأخرى المذكورة فيما بعد.

30- النصوص القانونية و التنظيمية :

- المرسوم رقم 2.15.426 الصادر في 28 من رمضان 1436 (15 يوليوز 2015) يتعلق بإعداد وتنفيذ قوانين المالية كما تم تعديله و تتميمه
- مرسوم رقم 2.17.607 الصادر في 30 ربيع الأول 1439 (19 ديسمبر 2017) والذي يغير ويقت بموجبه المرسوم رقم 2.15.426 الصادر في 28 رمضان 1436 (15 يوليوز 2015) المتعلق بإعداد وتنفيذ قوانين المالية
- منشور السيد وزير الاقتصاد والمالية رقم 4681/E بتاريخ 26 يونيو 2019 المتعلق بالنموذج بإعداد مشاريع نجاعة الأداء
- منشور السيد وزير الاقتصاد والمالية رقم 724/E بتاريخ 06 فبراير 2019 المتعلقة بإعداد تقارير نجاعة الأداء
- دورية السيد وزير الاقتصاد والمالية حول شروط وإجراءات إلغاء بعض الاعتمادات وترحيل اعتمادات الاستثمار بالميزانية العامة من السنة المالية 2018 إلى السنة المالية 2019
- قرار لوزير الاقتصاد والمالية رقم 740.18 صادر في 6 ربيع الأول 1440 (14 نونبر 2018) بتحديد كفاءات اعداد تقرير افتتاح نجاعة الأداء
- منشور وزير الاقتصاد والمالية رقم 7787/E بتاريخ 30 أكتوبر 2018 المتعلق بكفاءات القيام بتحويلات للاعتمادات بين البرامج
- منشور رئيس الحكومة رقم 5/2018 بتاريخ 22 مارس 2018 المتعلق بالبرمجة الميزانية لثلاث سنوات 2019-2021
- قرار وزير الاقتصاد والمالية رقم 551.18 بتاريخ 21 فبراير 2018 بتحديد قفلة المؤسسات العمومية والمقاولات العمومية المستفيدة من موارد مرصدة أو إعانت من الدولة والمطالبة بتقديمها الميزانية متعددة السنوات للجان البرلمانية المعنية
- دورية السيد وزير الاقتصاد والمالية حول شروط وإجراءات إلغاء بعض الاعتمادات و ترحيل اعتمادات الاستثمار بالميزانية العامة من السنة المالية 2017 إلى السنة المالية 2018 (المادة 25 من قانون المالية رقم 68.17 للسنة المالية 2018)
- منشور وزير الاقتصاد والمالية رقم 1693/E، الصادر بتاريخ 13 مارس 2017، المتعلق بإعداد مشاريع نجاعة الأداء
- مقرر لوزير الاقتصاد والمالية رقم 811 صادر في 20 فبراير 2017 بشأن تحديد نماذج الوثائق التي ترفق بمقترحات النفقات المتعلقة بفصل الموظفين والأعوان برسم السنة المالية
- قرار لرئيس الحكومة رقم 3.221.16 صادر في 27 من ربيع الأول 1438 (27 ديسمبر 2016) بتحديد قواعد التسيير الميزانية والمحاسبية اللازمة لاحترام طابع محدودية الاعتمادات المفتوحة برسم فصل الموظفين والأعوان
- منشور السيد وزير الاقتصاد والمالية، الصادر بتاريخ 19 يوليوز 2016، بتحديد كفاءات تطبيق الفصل 5 من المرسوم المتعلق بإعداد وتنفيذ قوانين المالية.
- منشور رقم 2016/6 الصادر بتاريخ 23 مايو 2016 بخصوص إطلاق المرحلة التجريبية الرابعة للميزانية المهيكلية حول البرامج والمرتكزة على نجاعة الأداء في إطار تنزيل القانون التنظيمي لقانون المالية
- قرار لوزير الاقتصاد والمالية رقم 193.16 صادر في 10 ربيع الآخر 1437 (21 يناير 2016) بتحديد كفاءات تنفيذ النفقات المتعلقة بالتسديدات والتخفيضات والإرجاعات الضريبية
- منشور رقم 2015/4 الصادر بتاريخ 18 يونيو 2015 بخصوص إطلاق المرحلة التجريبية الثالثة للميزانية المهيكلية حول البرامج والمرتكزة على نجاعة الأداء في إطار تنزيل القانون التنظيمي لقانون المالية
- منشور رقم 2014/6 الصادر بتاريخ 12 يونيو 2014 بخصوص إطلاق المرحلة التجريبية الثانية للميزانية المهيكلية حول البرامج والمرتكزة على نجاعة الأداء في إطار تنزيل القانون التنظيمي لقانون المالية

كما أن تنفيذ القانون المالي بعد اعتماده من قبل البرلمان بغرفتيه والذي يجب أن تباشره الأجهزة الحكومية في التزام تام ببنود الميزانية يخضع لمراقبة داخلية تمارسها الإدارة على نفسها ورقابة خارجية يمارسها المجلس الأعلى للحسابات والبرلمان بغرفتيه. وحتى يتمكن من تتبع مسار قانون المالية، سنقوم بداية بدراسته من حيث هو مشروع (الفصل الأول) ثم نسلط الضوء بعد ذلك على المرحلة التي تتعلق بتنفيذه ومراقبة مختلف العمليات المالية (الفصل الثاني).

الفصل الأول

مشروع قانون المالية والميزانية

من البرمجة إلى المصادقة

قبل الحديث عن المراحل التي يقطعها تحضير وإعداد مشروع قانون المالية، لا بد من تمييزه عن مفهوم الميزانية. فهما ليسا مترادفين. فالميزانية عبارة عن عمل وصفي ومحاسباتي، وتعتبر ميزانية الدولة الوسيلة الأساسية التي تمكن الحكومة من التطبيق السنوي لبرنامجها الاقتصادي والاجتماعي. حيث أنها مؤطرة، في مختلف مراحل إعدادها والمصادقة عليها وإنجازها، بإطار دستوري وتشريعي. وهي وثيقة يتم من خلالها التوقع والترخيص للموارد والنفقات السنوية للدولة. وفي ما يخص بنية الميزانية فهي موزعة على ثلاثة عناصر وهي: الميزانية العامة، ميزانية مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة، وميزانية الحسابات الخصوصية للخزينة أما قانون المالية فهو يكتسي بعدا قانونيا وسياسيا. ويتميز تحضير وإعداد الميزانية باعتماد قانون المالية.

وبناء على مبدأ السنوية، فإن قانون المالية للسنة يتوقع لكل سنة مالية مجموع موارد وتكاليف الدولة، ويقيمها وينص عليها ويأذن بها. وتبتدئ السنة المالية في فاتح يناير وتنتهي في 31 ديسمبر من نفس السنة. ويستند قانون المالية في توقعه على إعداد قانون المالية للسنة إلى برمجة ميزانية لثلاث سنوات.

وقد حدد قانون المالية، بالنسبة لكل سنة مالية، طبيعة ومبلغ وتخصيص مجموع موارد وتكاليف الدولة وكذا التوازن الميزانياتي والمالي الناتج عنها. وتراعى في ذلك الظرفية الاقتصادية والاجتماعية عند إعداد قانون المالية وكذا أهداف ونتائج البرامج التي حددها هذا القانون³¹. ويتضمن القانون المالي أحكاما تتميز بالصرامة وعدم قابليتها للتغيير إلا بموجب قانون مالي معدل³² وهي تتعلق حصريا بالموارد والتكاليف أو تهدف إلى تحسين الشروط المتعلقة بتحصيل المداخيل ومراقبة استعمال الأموال العمومية³³.

المبحث الأول : مشروع قانون المالية بين مرحلة البرمجة والتحضير إلى مرحلة التداول والمصادقة

إن تحضير القانون المالي ليس بالمر الهين ويأخذ وقتا يمتد على طول السنة التي تسبق السنة المالية المخصص لها. يمتد هذا المسار عبر مراحل تخضع كلها لجدولة زمنية دقيقة ويمكن تلخيصها كما يلي: مرحلة البرمجة والتحضير ومرحلة التشاور والتوجيه ومرحلة التحكيم والاعداد (المطلب الأول) ثم مرحلة التداول والمصادقة (المطلب الثاني).

³¹ المادة 1 من القانون 13-130.

³² المادة 4 من القانون 13-130.

³³ المادة 6 من القانون 13-130.